

中国环境与资源保护法体系的若干基本问题

——系统论方法的分析与检视

柯 坚

(武汉大学 环境法研究所,湖北 武汉 430071)

摘要:系统论不仅是认识和描述客观规律的科学理论,而且是进行系统分析和研究的科学方法。以系统论方法为基础,文章提出了环境与资源保护法法律系统的实践系统论依据,归纳了环境与资源保护法体系的系统认知功能,并对中国环境与资源保护法体系的系统内部结构进行了检视和评析。

关键词:环境与资源保护法;体系;系统;系统论;方法

中图分类号:F46 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2012)01-0118-07

当代社会的环境与资源保护问题对各个国家和地区的法律体系、各个法律部门以及不同的法律制度和法律规范构成了全方位、多层次的理论与实践的挑战。在应对日益严峻的环境与资源保护问题现实挑战的法律体系中,环境与资源保护法处于不可或缺的核心地位,其基本社会功能在于调整和规范环境与资源保护的各种社会关系,以建立社会中的当代人与当代人、当代人与后代人之间公平、合理的社会秩序,以及人类社会与自然之间和谐共处的生态秩序。环境与资源保护法体系是环境与资源保护法的一个基本理论与实践范畴^①,它既是一个国家或地区环境与资源保护法不断成熟的标志,又是推动环境与资源保护法整体化、系统化发展的一个重要法律话语。笔者以系统论方法为基础,对中国环境与资源保护法体系涉及的法律部门划分标准,环境与资源保护法体系的系统认知功能,以及环境与资源保护法体系的系统内部结构等几个基本问题进行分析、检视和梳理。

一、环境与资源保护法体系的系统论方法

“系统”(System)的英文一词源自于古希腊文,其原意指由部分组成的整体。现代自然与社会科学中的系统,则是指由相互联系、相互作用的要素(或部分)组成的具有一定结构和功能的有机整体^②。在法律理论与实践,法律体系实质上就是法律系统,它是指一个国家或地区的全部有效法律规范组合成不同的法律部门,并进而以法律部门为基础形成的法律规范的有机统一体。法律体

收稿日期:2011-12-04

作者简介:柯坚(1968-),男,湖北大冶人,武汉大学环境法研究所副教授,法学博士,主要从事环境与资源保护法学研究。

①一些环境法学者将“环境与资源保护法律体系”称为“环境法律体系”或者“环境资源法律体系”。考虑到1995年国务院学位委员会确立的法学二级学科的“环境与资源保护法学”的规范性名称,笔者在文中采用了“环境与资源保护法”的称谓。

②参见维基百科“系统”词条, <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%80%E8%88%AC%E7%B3%BB%E7%BB%9F%E8%AE%BA>。

系是法律发展与演变的整体化、系统化的产物,它具有两个基本特征:其一,法律体系是由法律部门所组成的一国现行法律规范的系统结构;其二,法律部门之间,法律部门与法律规范之间,以及法律部门内部不同位阶的法律规范之间相互联系、相互影响、相互制约,共同构成一个具有特定逻辑结构和系统功能的有机整体。法律部门的法律体系属于国家法律系统的子系统,它位于国家法律体系的下一层级,是由特定法律部门的有效法律规范或法律规范性文件共同构成的一个具有目的统一性、结构关联性、逻辑自治性和功能协调性的法律子系统。

系统论(System Thinking)是以系统的整体观、统一观和协调观为核心的科学认识理论和理性思维方法,它强调要素与要素、要素与系统、系统与环境等方面之间的相互联系、相互作用和相互制约。根据系统论创始人路德维希·贝塔朗菲(Ludwig von Bertalanffy)的观点,任何系统不是各个要素(部分)的机械组合或简单相加,而是一个有机的整体,其整体功能具有各个要素在孤立状态下所没有的性质^③。系统论不仅是认识和描述客观规律的科学理论,而且为人类理性思维的科学方法开拓了新的路径,它为应对和解决现代社会中的各种复杂社会问题提供了一个重要的分析、描述和理解的方法。

纵观人类社会科学方法的历史轨迹,勒内·笛卡尔倡导的实证经验主义研究方法开创并奠定了近、现代自然科学的基本研究方法,这种方法将所研究的客观事物分解成若干部分,并抽象出其中最基本的要素,然后再通过要素、部分的性质去认识、描述和理解客观事物。这种方法着眼于客观事物的部分或要素,崇尚经验分析的归纳方法以及单项的因果决定论,其缺陷在于,它难以全面、准确地认识、描述和理解客观事物的整体及其部分、要素之间的相互关系。随着人类对自然客观世界复杂性认识的加深,以及社会现象的日益复杂化,人类需要更多地运用整体、系统的思想和方法来认识、描述和理解自然和社会问题,以系统为核心的系统论思想和方法因而应运而生。

法律体系的系统论方法是指自觉地运用系统论的整体主义科学理论和方法对法律系统及其子系统进行分析、研究和建构。作为法律的系统论方法和整体性思维方式,将系统论方法运用到环境与资源保护法体系的分析、研究和建构之中,就是将环境与资源保护法作为一个系统,从该系统的要素与要素之间、系统与要素之间、系统与外部环境之间相互联系、相互作用、相互制约的有机整体关系中综合地分析、研究和建构环境与资源保护法,以达到公平、有

效地解决和应对当代社会所面临的环境与资源保护法律问题的目的。

在20世纪80年代中国环境法形成和发展的早期阶段,学者们就敏锐地意识到,环境法律体系是影响到环境法发展的一个重大问题,并提出把各种有关环境保护的法规联系起来进行系统分析、综合研究。学者们认为,只有研究整个环境法律体系,才能使环境法学研究提高到一个比较高的水平,从而推动环境法的发展^[1]。尽管当时的环境法学者们对于环境法体系研究产生了一定的自觉意识,但是,受苏联法学思想和理论中僵化的法律教条主义的限制,这种法律体系研究在当时并没有采用真正意义上的系统论方法,而且,相关的法律部门的划分也仅仅以法律调整的社会关系或者调整方法为标准 and 依据。

与西方发达国家相比,中国的环境与资源保护问题的形成和发展有着不同的时空特征。西方发达国家自产业革命以来数百年间,环境与资源保护问题呈现出渐进演变的历时性特征,其环境与资源保护法的演变也因而具有渐进的历史演进特点。相比之下,中国的环境与资源保护问题则明显地呈现出各种问题之间相互牵制、彼此纠葛的共时性特点。改革开放以来三四十年时间内,各种环境与资源保护问题随着经济的快速增长而以爆炸式的方式集中地爆发。与此同时,除了地方层面、国家层面的环境与资源保护问题之外,日益突出的区域性的、全球性的环境与资源保护问题同样对于中国环境与资源保护法制构成了挑战。由于中国环境与资源保护法制形成和发展的这种特殊历史背景,环境与资源保护法制形成和发展因而具有很大程度上的应对性和建构性特征,并呈现出明显的法律借鉴与法律移植的印记。随着中国环境与资源保护法理论和实践的迅猛发展,环境与资源保护法体系涉及的领域和范围迅速扩大,法律规范性文件和法律规范也急剧增加。当前,自觉地运用系统论方法对中国环境与资源保护法体系进行分析、研究和建构,其理论价值和实践意义已经日益凸显。

二、环境与资源保护法体系的实践系统论

人类文明发展过程中,社会日益呈现复杂化的特征,因实践功能的区别社会分化为不同的系统,其中,法律是现代社会功能分化所形成的一个社会子系统,它通过调节自身规范结构来实现对社会的调整^[2]。按照系统论的思想和方法,环境与资源保护法体系可以被视作一种自组织的社会系统,它作为国家法律系统的一个子系统,经历着从简单到复杂、从无序到有序的发展轨迹。在这个系统中,各个要

^③参见维基百科“系统论”词条,http://en.wikipedia.org/wiki/Systems_thinking。

素不是孤立存在的,它们彼此之间相互联系、相互影响和相互制约,并有机地结合而共同形成系统结构。环境与资源保护法体系作为一个不可分割的有机整体,它具有特定的系统功能,其系统整体功能大于各个要素的功能之和。运用系统论方法分析和研究环境与资源保护法体系的根本目的在于,在系统论的整体观、统一观和协调观的指导下,确立系统各个要素及其相互间的关系,确定要素与系统整体相互间的关系、优化系统内部的结构并发挥系统的整体功能,从而保障环境与资源保护法保护人体健康,促进社会、经济和环境可持续发展的系统目标的实现。

在中国传统法学理论的视野下,没有独立的法律部门地位,也就无所谓以法律部门为基础的部门法体系^④。换言之,环境与资源保护法体系形成的前提在于环境与资源保护法是一个独立的法律部门。而根据法律部门划分理论,法律部门的独立地位是由其调整的社会关系的特殊性或调整方法的特殊性所决定的,作为独立法律部门,环境与资源保护法调整社会关系的特殊性,成为其区别于其他法律部门的基本标志^{[3][4]}。现实中,环境与资源保护问题涉及到几乎所有的法律领域,在很多情况下,其法律关系不仅为环境与资源保护法所调整,而且同时为民法、经济法、行政法、刑法等其他法律部门所调整。就环境与资源保护法本身而言,其涉及的领域和范围广泛、调整的社会关系复杂、法律关系的主体和内容多样、法律调整的方法和手段灵活,如果在理论上简单地以法律所调整的社会关系或调整方法作为法律部门的划分标准,既难以对环境与资源保护法律部门进行齐整的划分,也无法保持其内在逻辑的自洽性和涵盖范围的周延性^⑤。因此,有学者认为,如何更有利于法制建设和现实问题的解决,更有利于理论研究和法律适用为判准,不仅调整对象、调整手段等客观因素为部门划分的考虑因素,法律目的、价值功能、社会需求这样的主观因素也应被纳入考量范围^[4]。笔者赞同此种观点,对于环境与资源保护法这个新兴的法律部门,需要在法律部门的划分标准方面破除理论意义上的教条主义束缚并改变单一划分标准的做法,采用更加开放、务实和灵活的实践意义上的法律部门划分标准。

在一定的自然空间范围内,生物因子和非生物因子通过物质循环、能量流动的自然过程形成相互影响、相互作用的自然生态系统。物质循环和能量流动是生态系统的基本功能,生态系统具有保持或恢复自身结构和功能相对稳定的系统整体的自我调

节能力,生物与环境、生物与生物之间通过物质循环和能量流动形成了一个相对稳定、相对平衡的独立运转的开放系统。由于自然生态系统存在的整体性、关联性特点,人类的生产、生活活动所造成的各种环境与资源保护问题因而具有相互联系、彼此影响的关系,这种特点为环境与资源保护法的系统整合及其体系化发展奠定了自然基础。因此,尽管环境与资源保护法涉及范围广泛、涵盖领域庞杂,但是,由于担负着应对和解决环境与资源保护问题的共同社会实践使命,各种环境与资源保护法律之间及其法律规范之间并非是孤立、分割的,而是具有内在的目的的一致性和实践统一性。

当代环境与资源保护法以可持续发展为其共同的法律价值追求及其统一的立法目的,它形成了全面应对和解决生态环境与资源保护问题的专门性法律领域和实践性法律部门。确保空气、水、土壤等自然生态环境要素的健康和安全,保护自然生态系统的平衡和良性循环,以及维护当代和未来世代人类社会赖以生存和发展的基础——环境与生态的可持续性,是环境与资源保护法的基本法律价值和目标。与传统部门法立足于绝对人类中心主义的价值观和法律理念不同,环境与资源保护法以生态人类中心主义为其价值观和法律理念,其根本目的在于保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害,并最终实现促进社会、经济和环境可持续发展的目标。在这个意义上,环境与资源保护法律规范无疑构成了社会法律系统中应对和解决环境与资源保护问题的一个特殊的法律子系统。

环境与资源保护法作为一个独立的法律部门,其建立起比较完备的法律体系的时间要比其他一些法律部门晚得多^[5]。20世纪60年代开始,一些西方发达国家和地区率先出现了大气、水、海洋、固体废物、土壤、核放射等污染防治方面的专门立法,以及土地、水资源、森林、野生动植物、自然保护区等自然资源保护等方面的专项立法,从而推动了现代法治意义上环境与资源保护法的产生和发展。在环境与资源保护法形成的初期阶段,环境与资源保护法体系并不是一个突出问题,随着环境与资源保护法律、法规数量的急剧扩大及其彼此之间有机联系的增强,特别是一些国家和地区环境综合法、环境基本法或环境法典的制定,使环境与资源保护法律的系统化、体系化发展成为一种必然要求和理性选择,环境与资源保护法体系也日渐成为一个重要的法律理论与实践问题。

④实际上,这是一种法学理论的偏见,它曲解了法律体系分析和研究的系统论方法的初衷。

⑤作为法律部门划分依据的法律所调整的社会关系与调整方法的双重标准的存在已经表明,随着当代社会法律发展的多样化、交叉化和综合化,传统法律部门的划分标准已遭遇到危机。

环境与资源保护法产生于现实社会环境与资源保护法律实践的客观需要,环境与资源保护法律规范性文件 and 法律规范的大量涌现及其体系化发展已经成为一个不争的事实。基于这个前提,笔者认为,环境与资源保护法律部门及其体系应当建立在法律社会实践的客观需要的基础之上,而不应当建立在抽象的、模糊的、甚至矛盾的法律理论上的调整对象的划分标准的基础之上。因此,从环境与资源保护法的实践系统论出发,环境与资源保护法体系研究所需要解决的关键问题不仅在于认可和接受环境与资源保护法的独立法律部门地位,而且,更在于自觉地运用系统论方法来构筑一个具有相互联系、相互协调和相互补充的环境与资源保护法律有机整体。事实上,将环境与资源保护法作为国家法律系统下一层级的一个独立的法律子系统,除了需要考虑环境与资源保护法调整对象的因素之外,还需要考虑自然生态系统的整体性、环境与资源保护法立法目的的统一性、环境与资源保护法法律原则的共通性、环境与资源保护法法律规范的关联性等多重因素。这些因素同样应当成为判别环境与资源保护法独立法律部门地位的标准和依据,而不是仅仅以调整社会关系的特殊性作为其判别唯一的标准和依据。需要指出的是,虽然我们将这些因素都作为判别环境与资源保护法的独立法律部门的依据和标准,但是,环境与资源保护法的法律部门地位及其法律体系,归根结底还是要以环境与资源保护社会法律实践的客观需要为基本出发点和根本依据。

确定环境与资源保护法所涵盖的实践领域和范围,是对环境与资源保护法体系的概念进行明确界定的前提。一种有代表性的观点认为,环境与资源保护法体系是指由相互联系、相互补充、相互制约,旨在调整因环境资源开发、利用、保护、改善及其管理的法律规范和其他法律渊源所组成的系统^{[3][31]}。随着中国环境与资源保护法理论与实践的发展,环境与资源保护法所涵盖的领域和范围在实践中不断扩大,从环境与资源保护法律实践系统论的角度出发,笔者将环境与资源保护法体系界定为:以环境与资源保护法律实践及其形成的法律部门为基础,由特定国家有关防治环境污染和其他公害,保护自然环境与自然资源,以及预防、减少与应对自然灾害的有效环境与资源保护法律规范所组成的相互联系、相互协调、相互补充的有机整体。根据这个定义,环境与资源保护法所涵盖的实践领域和范围不仅包括防治环境污染和其他公害,还包括保护自然生态环境与自然资源的法律领域,以及新兴的预防、减少与应对自然灾害的法律领域。

三、环境与资源保护法体系的系统认知功能

系统论方法作为环境与资源保护法体系分析、

研究和建构的基本方法,它在环境与资源保护法的理论与实践具有重要的系统认知功能。主要表现在如下几个方面。

其一,运用环境与资源保护法体系的系统论方法,可以将分散而庞杂的环境与资源保护法律规范分门别类、有目的地整合成为系统化的环境与资源保护法体系,从而提高对环境与资源保护法的理性认识以及对其法律秩序的整体把握。中国环境法学者在环境法形成的早期阶段已经意识到:环境与资源保护法律秩序离不开体系思想,体系化是推动法制建设的需要;是否存在健全的环境法律体系,是衡量一个国家的环境法制建设和环境保护工作发达程度的重要标志^[1]。20世纪90年代以后,各国环境与资源保护法律规范文件及其法律规范都已经变得极为庞大。由于环境与资源保护法是在一个分散的基础上发展起来的,有关政策制定过程的组织与执行的法律规定的统一性的缺乏进一步使分散的环境与资源保护法变得复杂。法律数量多、法律规定内容重复,数量庞大和凌乱的环境与资源保护法律,使其难以被清晰地把握^[6]。法学体系化研究有助于客观及实际的工作;它也成为借助那些——透过体系才清楚显现的——脉络关联以发现新知的根源,因此也是法律秩序继续发展的基础^[7]。环境与资源保护法体系能够促使其法律规范以一种整体、有序、系统的法律形态,面对现实社会的环境与资源保护法律实践需要,并为环境与资源保护法立法及其实施提供有效的立法参照和实施依据。

其二,环境与资源保护法体系的系统论方法有助于明确其法律规范涵盖的领域和范围,从而促使其形成一个目的一致、结构合理、层次分明、功能协调的法律规范系统结构。中国环境法学界在20世纪80年代就有“大环境法”和“小环境法”两种不同的主张。持“大环境法”观点的学者认为,环境法的概念应当是广义的,它是指污染防治、资源保护以及开发利用自然等涉及环境要素的法律规范的总和,包括环境保护法(狭义)、资源法、土地法、森林法、水污染防治法、水法等;持“小环境法”观点的学者则认为,环境法是指污染防治和自然保护的法律规范的总和,它只包括资源法、土地法等法中有关资源保护的内容^[1]。目前,尽管学界对于“大环境法”的观点已基本形成共识,但是,如何统合环境与资源保护法所涉及的不同领域和范围,使之成为一个有机的法律整体,仍然是环境与资源保护法律理论和实践部门需要关注和解决的一个重要问题。

其三,通过对环境与资源保护法体系的系统分析和研究,有助于提高对环境与资源保护立法的认知水平,推动立法的科学化、规范化和系统化发展。在20世纪80年代的中国首次环境法体系学术研讨

会上,环境法学者就形成了一个基本的共识:只有建立健全环境法律体系,才能制定出切实可行、科学合理的环境立法规划,有计划、有组织、有步骤地开展环境立法工作,提高环境立法的效果,方便环境法的适用,以及对环境法作出科学的解释^[1]。通过环境与资源保护法体系的系统论方法,可以识别其法律规范的缺陷和空白,确认其结构性问题之所在,以及指导法律解释和法律规范的适用等。例如,中国环境与资源保护立法目前的一个缺陷就是环境与资源保护基本法的缺失,无论是选择制定环境与资源保护基本法,还是未来制定环境法典,都离不开环境与资源保护法体系的分析和研究。法典化作为法律体系化的最高形式,根据欧洲一些大陆法系国家的立法经验,法典化是使环境与资源保护法获得部门化、体系化发展的一种积极选择^[8]。它能够更为集中、系统地反映或表现立法者、决策者、主权者的意志、利益和政策,也便于社会公众更集中、更系统地了解、理解和遵守现行法律制度。法典总则的制定,能够将分散规定于不同环境法律中的属于环境法律共通的部分,统一起来予以规定,从而精简相关的法律条文;法典分则的制定,通过将环境法律集中编纂在一起的方式,可以使人们对环境法的组成部分形成清晰的了解。

其四,环境与资源保护法的系统分析和研究,有利于明确环境与资源保护法律部门与相关法律部门的关系,以及确立其在中国法律体系中的地位和作用。环境与资源保护法既是中国法律体系的有机组成部分,又是其中的一个重要法律子系统,明确环境与资源保护法体系及其与其他部门法相关法律规范之间的关系,是构筑中国环境与资源保护法制屏障的重要基础和前提。

四、环境与资源保护法体系的系统内部结构检视

法律始终处于一个致力解决新问题并试图将旧问题处理得更好的动态过程之中。在这个动态过程之中,法律体系内部法律规范结构的调整、完善和优化无疑发挥着重要的作用。从系统论的视野出发,环境与资源保护法体系应当是一个内在统一的有机整体:在系统总体方面,贯穿于环境与资源保护法各个领域、各个部分、各个要素之中的共同的法律概念、法律价值、法律目的、法律原则等,共同构成了环境与资源保护法体系的系统内在统一结构的基础;在系统纵向关系方面,环境与资源保护法律规范性文件、法律规范具有等级关系和从属关系,低层次的法律规则是高层次的法律目的、法律原则的具体展开,它们共同构成环境与资源保护法体系的系统纵向结构;在系统横向关系方面,环境与资源保护法律规则之间相互联系、相互协调、相互补充,共同构成

环境与资源保护法体系的系统横向结构。

当前,以系统论方法为基础,客观地分析、检视和梳理中国环境与资源保护法体系,发现其结构、要素等方面存在的问题和不足,探求调整、完善和优化其内部法律规范结构的法律进路和途径,是构筑目的一致、层次分明、结构有序、功能协调的中国环境与资源保护法体系的重要基础和必要前提。具体地,以系统论方法为基础分析、检视和梳理中国环境与资源保护法体系,可以分别从环境与资源保护法法律规范体系和环境与资源保护立法体系两个不同的角度入手。

(一)环境与资源保护法律规范体系

环境与资源保护法律规范体系是以相关法律规范作为系统的构成要素,对环境与资源保护法体系进行系统分析和研究。根据环境与资源保护法律规范的性质及其涵盖领域的不同,环境与资源保护法律规范体系可以分为环境与资源保护基本法律规范、污染防治法律规范、自然资源保护法律规范、自然保护法律规范以及自然灾害预防与应对法律规范等不同法律规范构成的五个子体系。

其一,环境与资源保护基本法律规范子体系。该子体系包含环境与资源保护的、法律目的、法律原则、国家环境与资源保护基本政策、宏观行政监督管理体制、基本法律权利与义务、基本法律制度、基本法律责任等方面的法律规范。

其二,污染防治法律规范子体系。该子体系由针对各种污染因子和环境要素污染防治,并以环境污染防治和公害控制、保护人体健康和生态环境为目的的法律规范构成。它主要由水污染防治、大气污染防治、土壤污染防治、海洋污染防治、噪音防治、放射性污染防治、有毒有害化学物污染防治、电磁波辐射污染防治、光污染防治等方面的法律规范构成。

其三,自然资源保护法律规范子体系。该子体系主要由合理开发、利用与保护自然资源为目的的法律规范构成,它以促进自然资源的可持续利用与生态环境保护为宗旨,囊括了各种不同类别的自然资源保护法律规范,包括水、土地、海洋、矿产资源、森林、草原、渔业、清洁生产与循环经济、能源与气候变化等方面的法律规范。

其四,自然生态保护法律规范子体系。该子体系的法律目的在于以保障和促进生态环境及其功能的保护,其法律规范调整社会关系涉及的自然生态环境要素包括野生动植物、生物多样性、自然保护区、自然与文化遗产、自然景观,以及土地沙漠化防治、水土保持、转基因生物体控制等方面。

其五,自然灾害预防、减少与应对法律规范子体系。在传统意义上,自然灾害因其发生的自然属性及其不可预见性、不可避免性和不可抗拒性,而没有

被纳入到环境与资源保护法所涵盖的法律调整范畴。但是,随着当代法律观念和意识的进步,面对越来越频繁发生的自然灾害的威胁,各国普遍认识到,通过有效预警、适度干预和积极救助等法律措施,可以在一定程度上避免和减少自然灾害造成的社会经济损失和生态环境破坏。目前,自然灾害的预防、减少与应对的社会行动,已经逐步成为环境与资源保护法的一个重要内容。自然灾害法律规范子体系主要包括防灾与减灾、自然灾害的应急与救助、防洪与抗旱、地震、气象等方面的法律规范。

(二) 环境与资源保护立法体系

环境与资源保护立法体系是以相关法律规范性文件作为系统的构成部分,对环境与资源保护法律体系进行系统分析和研究。国家立法机构在法律体系形成和发展过程中发挥着主导作用,法律部门的体系化建构通常是通过规范性法律文件的制定与颁行为基础的。环境与资源保护立法体系就是按照规范性法律文件的效力等级而构成的法律效力层级分明、结构有序的规范性法律文件体系。相对于环境与资源保护法律规范体系,环境与资源保护立法体系通过对环境与资源保护规范性法律文件的层级化、类型化和序列化,使环境与资源保护法体系结构更为直接、更为明了。目前,中国已经初步形成了以《宪法》有关环境与资源保护条款为依据,以《环境保护法》为基础,以单项环境与资源保护法为依托,以环境与资源保护行政法规、地方性法规、规章等法律规范性文件为补充的环境与资源保护立法体系^⑥。

1. 宪法中的环境与资源保护条款

宪法是国家根本大法,它在一个国家法律体系中处于最高位阶。宪法中环境与资源保护的规定对于一个国家的环境与资源保护法律体系的形成和发展具有举足轻重的作用。中国《宪法》规定了自然资源权属体制、环境与资源保护的国家职责等方面的内容,从而确立了环境与资源保护法的宪法依据。

2. 环境与资源保护基本立法

在环境与资源保护基本立法方面,各个国家采取了环境基本法、环境政策法或环境法典总则等不同的立法体例,其主要内容均是规定国家环境与资源保护的总体目标与总括性法律目的、国家环境与资源保护基本政策、宏观环境与资源保护行政监督管理体制、基本法律原则、基本法律制度、基本权利与义务、主要法律措施等方面的内容。环境与资源保护基本立法的法律地位和效力位于宪法之下,但高于其他的一般综合性环境与资源保护法、环境与

资源保护的单项法律。在环境与资源保护基本立法方面,中国目前还处于空缺状态,这是未来环境与资源保护立法需要关注和解决的一个重要问题。

3. 综合性环境与资源保护法

中国1979年通过了《环境保护法(试行)》,并于1989年正式颁布《环境保护法》。虽然一些学者将《环境保护法》作为中国的环境基本法,但严格意义上讲,它只是一部具有一定综合性的污染防治法,而不是环境与资源保护立法体系中的基本法。根据中国《立法法》的规定,《环境保护法》是由全国人大常委会而不是全国人大通过的,其法律等级只是一般法而不是基本法。同时,受到立法时的时代观念和客观条件限制,《环境保护法》的立法宗旨及其基本内容停留在污染防治的法律层面,并不能总括环境与资源保护法的各个范围和不同领域,因此,它在中国环境与资源保护立法体系中只是一部综合性的污染防治法律。需要指出的是,随着中国环境法制实践向纵深的推进,近年来,中国已经制定或者正在起草一些新的综合性环境与资源保护法,如2008年颁布的《循环经济法》,以及正在起草的《能源法》等,这些环境与资源保护综合性立法扩大了中国环境与资源保护法的调整对象和范围。此外,综合性环境与资源保护法还应当包括《清洁生产促进法》《环境影响评价法》等具有综合性、基础性地位的环境与资源保护立法。

4. 环境与资源保护单项法

环境与资源保护单项法是指针对环境污染的防治,生态环境要素的保护,自然资源的合理开发、利用和保护以及自然灾害预防、减少和应对的单项立法。中国环境与资源保护立法体系中,在污染防治方面,颁布了《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》《环境噪声污染防治法》《放射性污染防治法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》等;在自然资源的合理开发、利用和保护方面,颁布了《森林法》《草原法》《渔业法》《矿产资源法》《水法》《土地管理法》《海域使用管理法》《可再生能源法》《节约能源法》《石油法》《煤炭法》《电力法》等;在自然生态保护方面,颁布了《防沙治沙法》《水土保持法》《野生动物保护法》;在自然灾害预防、减少和应对方面,颁布了《防洪法》《防灾减灾法》《气象法》《防震减灾法》等。目前,需要在立法中予以考虑的单项法主要包括《原子能法》《生物安全法》《危险化学品管理法》等。

^⑥一些环境法学者主张将国际环境条约纳入到环境与资源保护法律体系之中。参见韩德培主编《环境保护法教程》,北京法律出版社2008年版,第66页。考虑到国际法与国内法之间所存在的法律性质、实施机制等方面的差异,笔者没有将国际环境条约作为中国环境与资源保护法律体系的组成部分。

5. 环境与资源保护行政法规

环境与资源保护行政法规是指由国务院依照宪法和法律的授权,依据法定程序颁布的具有强制性约束力的环境与资源保护行政法律文件。国务院颁布的环境与资源保护行政法规数量非常多,几乎涵盖了环境与资源保护行政法律监督的所有领域和范围。

6. 环境与资源保护法律的法律解释

针对环境与资源保护法律在实践中存在的一些漏洞、空白、模糊、不确定等法律适用问题,法律授权的机构可以依据法定程序作出法律解释。环境与资源保护法律规范的法律解释主要是指国家立法机关对适用环境与资源保护法律的立法解释,以及国家最高司法机关对适用环境与资源保护法律的司法解释。国家立法机关立法解释的法律效力等同于法律,国家司法机关的司法解释对司法活动具有法律约束力。

7. 国家环境与资源保护行政主管部门颁布的环境与资源保护行政规章

国家环境与资源保护行政主管部门颁布的环境与资源保护行政规章在现实中大量存在,虽然这些部门性行政规章主要是针对相关行政机构内部行政行为的规范,属于准法律规范性文件,但是,在很多情况下,这些规章仍然可能对行政行为相对人的权

利义务关系产生实质性影响。

8. 地方性环境与资源保护法规与规章

环境与资源保护具有很强的地域性特征,地方性环境与资源保护法规与规章已经成为中国环境与资源保护国家立法的一个重要补充。

参考文献:

- [1] 陈研明. 全国环境法体系学术讨论会综述[J]. 武汉大学学报(社会科学版), 1987(2): 128-129.
- [2] 贡塔·托依布纳. 法律: 一个自创生系统[M]. 张骞, 译. 北京: 北京大学出版社, 2004: 10-14.
- [3] 蔡守秋. 环境资源法教程[M]. 北京: 高等教育出版社, 2004.
- [4] 徐祥民, 巩固. 关于环境法体系问题的几点思考[J]. 法学论坛, 2009(2): 23-30.
- [5] 金瑞林, 汪劲. 20世纪环境法学研究述评[M]. 北京: 北京大学出版社, 2003: 64.
- [6] 夏凌. 国外环境立法模式的变迁及中国的路径选择[J]. 南京大学法律评论, 2009(1): 246-255.
- [7] 卡尔·拉伦茨. 法学方法论[M]. 陈爱娥, 译. 北京: 商务印书馆, 2003: 45.
- [8] 周旺生. 法典在制度文明中的位置[M]//封丽霞. 法典编纂论——一个比较法的视角. 北京: 清华大学出版社, 2002.

Several Basic Issues of Environmental and Resource Protection Law System in China: From the Perspective of System Thinking Methodology

KE Jian

(Research Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan 430072, P. R. China)

Abstract: System thinking is not only a scientific theory of realizing and describing objective laws, but also a scientific methodology of analyzing and studying a system. Based on the methodology of system thinking, the article sets up the grounds of practice on which environmental and resource protection law can exist as an independent legal system, summarizes the learning functions of the system of environmental and resource protection law; and reviewing and evaluating the internal structure of the system of environmental and resource protection law.

Key words: environmental and resource protection law; system; system thinking; methodology

(责任编辑 胡志平)